

新市街地形成の計画化に関する手法について

石田 頼房*

1 最近の新市街地形成の実態と問題点

1968年都市計画法および1970年建築基準法の成立によって、日本の都市計画制度は従来に比較してかなり高い水準に到達したと考えられている。その1968年都市計画法制定の主要なねらいの一つが、新市街地形成の計画化であることは良く知られている。1968年都市計画法は、宅地審議会第六次答申（以下、宅審六次答申）を受けて制定されたものであり、この答申は「都市における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申」と題するもので、都市の周辺部における、いわゆるスプロール現象（バラ建ちのような単発的開発が、開発に適さない地域でおこなわれる現象）の規制を主たる課題としたものであった。これをうけて制度化された新市街地形成の計画化手法は、1968年都市計画法における都市計画区域の市街化区域・市街化調整区域への区域区分と開発許可制、1970年建築基準法による用途地域制の細分純粋化と容積率規制の全面的適用などである。

さて、このような制度改正によって、その後の新市街地形成は計画化が図られ、水準の向上が達成されたであろうか、残念ながらそのような状況は必ずしもつくり出されてはいない。

市街化区域における新市街地形成が依然としてスプロール状に、しかも極めて低い質でおこなわれていることについての調査報告は多いが（本号におさめられた町田市における調査もその一つである）、ここではまずマクロな資料からスプロール化の現状を見よう。三大都市圏の人口集中地区面積は1975年には1965年当時の1.84倍へと急激に拡大した。しかし、その平均人口密度は1965年の122人/haから、1975年の92人/haへと低下した（建設省都市局資料による）。この間の三大都市圏における人口増加は約987万人であったが、人口増加は1965年時点で形成されていた人口集中地区内に多く残されていた未建築地のビルトアップにはあまり向かわずに、新しい人口集中地区（それは多くの未建築地を含み既成市街地というより既スプロール地域と呼ぶべきであろう）の形成に寄与する結果となったといえよう。1975年現在の三大都市

圏の市街化区域面積は61.6万ha、その内人口集中地区（既成市街地）面積は41.3万ha（67.1%）、未市街地化区域面積は20.3万ha（32.9%）であるが、未市街地化区域（D. I. D外市街化区域）の人口密度が、既に（非可住地を含むにもかかわらず）19.7人/haまで高まっていることは注目値する。このことは宅地化が、市街化区域全域に薄く広く進行していることを示しており三大都市圏では遠からず市街化区域の非可住地を除くほとんど全域が人口集中地区になることが予想される。さらに、市街化調整区域においても、「しみ出し」的な宅地化が進んでいることも報告されている（地域社会計画センター、1978；池田孝之、1978a）。

このように市街化区域において、市街地化が薄く広く進行しているのに対して市街地整備の進捗状況は著しく立遅れている。全国の市街化区域等の区域153万haのうち、土地区画整理事業等の面開発事業および5ha以上の民間開発行為等により整備がおこなわれた区域は人口集中地区（既成市街地）の約30%に当たる25万haおよび人口集中地区外（未市街地化）の11%に当たる8万haにすぎない（建設省都市局資料による）。新市街地形成における基盤整備手法として主要なものと考えられる土地区画整理事業に関してみれば、三大都市圏の用途地域面積に対して事業施行中・施行済の面積で17.7%、計画決定まで含めても30.4%にすぎない（都市計画設計研究所、1978：80）。また、開発許可を受けて開発された市街地面積は、三大都市圏の1970～1975年の実績で1.14万ha程度で、1975年の人口集中地区面積41.3万haの2.8%にすぎない。これは、この5年間の人口集中地区の増分と比較しても12.6%にすぎない。なお、本来は当面市街化を抑制する地域と考えられている市街化調整区域における開発許可面積が意外と大きく、三大都市圏で4,000haに達し、市街化区域における開発許可面積と比較しても、その35%に相当する量であることは注目される。

宅審六次答申では、もともと市街化区域面積は地方公共団体等が公共施設整備に責任をおえる範囲に限定すべきだという考えをとっていた。しかし、市街化区域設定後10年をへた現状における公共施設整備の到達点は至って低い。全国の市街化区域内における公共施設整備水準

* 東京都立大学都市研究センター・工学部

は、街路延長 $0.9\text{km}/\text{km}^2$ 、公園 $2.6\text{m}^2/\text{人}$ 、下水道普及率約40%といった状況にとどまっている（建設省都市局資料による）。

以上要するに、1968年都市計画法施行以後も、市街地形成の計画化は必ずしも充分はかられているとは言えない状況である。このような無計画な市街地形成が依然として行なわれる背景と要因を整理すれば、次の3点になる。

① 新市街地形成の計画化にかかわる計画技術的手法に不備な点がある。

即ち、1968年法で用意した計画技術手法（区域区分と開発許可制）が宅審六次答申よりも後退した不十分なものであったこと、新市街地形成の目標水準を具体的に空間化する手法（地区整備計画）が欠落していること、新市街地形成の建築・街区レベルの質的水準を担保する手法が不十分であることなどである。

② 新市街地形成における開発・整備費用負担の原則が未確立であること。

即ち、宅審六次答申が確立しようとした公共と民間の間における費用負担の原則があいまいにされ、新市街地形成における居住環境基盤整備に対する公共投資が低く抑えられた結果、地方自治体は宅地開発指導要綱および開発許可制の運用で開発者にこれを負担させようとした。しかし、それが主として大規模な開発行為に対しておこなわれたので、本来、新市街地形成では無くしてゆこうと考えていた「バラ建ち」的な単発の開発、個別建築行為をかえって助長することになった。

③ 住宅政策の貧困が低い水準の開発を助長した。

即ち政府の土地政策・地価抑制策の不十分さによって市街化区域内の地価は依然として騰勢がつづいている。一方、政府が無理な持家政策を進めているため、本来公共賃貸住宅政策の充実によって対応すべき階層まで持家

表一 住宅地形成と住宅地の質（一戸建住宅地の例）

	・鎌倉市 旧鎌倉地区平均	・鎌倉市 腰越新住宅地	・横浜市 美しが丘個人住宅会	・横浜市 区画整理区域ミニ開発	・川崎市 耕地整理地区ミニ開発	・川崎市 スプロール地区ミニ開発	・東京周辺区部 既成市街地ミニ開発
開発形式	・個別建設	・全面買取宅造 ・大手業者宅分建売	・区画整理 ・大手業者宅地分譲	・区画整理 ・中小業者建売住宅	—— ・中小業者建売住宅	—— ・中小業者建売住宅	・中小業者建売住宅
住戸形式	一戸建て	同左	同左	同左	同左	同左	同左
敷地規模	平均 327.5m^2 $\geq 500\text{m}^2$ 14.2%	平均 250m^2	平均 505m^2	平均 113.9m^2 79.4~190.3	50~70 m^2		平均 53.7m^2
住戸規模	平均 109.3m^2 $\geq 150\text{m}^2$ 16.1%	平均 98.6m^2	?	平均 74.8m^2 62.4~103.1	50~70 m^2		約 60m^2
接続道路	< 4 m 68.2%	6 m 以上	車道 6 m 以上 歩行者道 4 m	4 m ~ 6.5 m	4 m ~	4 m ~	4 m ~
開発規模	——		24.5 ha	平均 545m^2 109~914	≒ 990 m^2	< 0.1 ha	110~1000 m^2 平均 257m^2
基盤整備 道路	・なし	・開発許可基準	・区画整理標準 ラドバーン式	・区画整理標準	・土地改良農道 max 4~5 m	・なし	・耕地整理法準 用区画整理など
下水道	・なし	・あり	・(管渠あり) 処理場なし	同左	・なし	・なし	・あり
広域環境	◎	○	○	○	△	△	◎
その他		・開発許可 ・宅地開発指導要綱	・建築協定 ・指導要綱	・道路位置指定 ・宅地再分割	・道路位置指定 ・最小限画地50 m^2 等の行政指導		・道路位置指定 ・宅地再分割
調査資料	鎌倉市 1975		高見沢 1977	不動産広告 20例による	村松 1978		高見沢他 1977

取得に向かわざるをえない状況が作り出されている。このため、著しく低い水準の住宅一居住環境に対しても大きな需要が存在し、それが止むを得ないことのように考えられ、市街地形成の水準向上の試みは、住宅問題の解決を困難にし、遅延させるものだという主張さえあらわれる。

2 新市街地形成の水準と良好な市街地形成の概念

新市街地形成と一口にいっても現実の形態は極めて多様であり、良好な市街地形成の概念もたてにくい。

ここでは新市街地形成の水準が相当に高いもの（多くない）から極めて低いものまで幅広く存在していることを見るために、新市街地形成の最も主要な形態である一戸建持家建設（建売を含む）に限定して幾つかの実例を示してみた（表一）。表を見てわかる様に、まず第一に一戸建住宅建設といっても、その住宅規模、敷地規模（更にいえば敷地の水準）における甚だしい格差が存在する。敷地規模で平均 500 m² に達する住宅地から、その10分の1の50 m² という狭小なものまで極めて大きな水準のひらきが存在する（最近の宅地分譲地で画地規模の大きなものの例としては、逗子市披露山の1,000 m²/戸などの例もある）。この差は単なる量的差ではない。一戸建住宅の場合200 m²を下まわる画地規模の場合、相隣環境を

良好に保つ為には、建築計画に極めて慎重な考慮を必要とするし、100 m²を下まわれば、相隣環境、防災上の問題点は建築計画によって解消され得ないというような点からみれば質の問題である。第二は開発規模の問題である。都市計画法の開発許可制度では市街化区域においては0.1haをこえる開発行為の場合に開発許可を必要とする規定している（都市計画法29条同法施行令19条）。開発許可を受けるためには、開発許可基準に合致したものでなければならないし、多くの場合地方自治体の宅地開発指導要綱の適用をうける。したがって0.1ha以下に開発規模をおさえる、いわゆる「ミニ（乱）開発」（道路位置指定等による小規模宅地開発）の形態がとられている場合が少くない。この様な開発形態が市街地形成にとって極めて問題の多い開発形態であることについては多くの指摘がある（例えば沢田三郎，1977）。第三に問題なのは住宅地としての基盤整備の有無である。道路位置指定による小規模開発の場合でも、その「ミニ乱開発」が、区画整理事業施行済地区でおこなわれた場合、耕地整理地区でおこなわれた場合、あるいは全くのスプロール地区で行なわれた場合で新市街地形成上の問題は異なってくるを得ない。基盤整備が行なわれた区画整理区域では、保留地などは当初の計画密度にそった宅地規模で市街化されるのが一般的であり、ミニ乱開発によりほとんどの区域が市街化するというはまず有り得ない。したがって住宅の質、街区環境の粗悪さという「ミ

表一 住宅・居住環境の要素

① 住 戸 の 質	<ul style="list-style-type: none"> ・住戸規模、間どり、設備の量と質、構造の質 ・集合型式、共用部分（普通規模の共同住宅の場合）
② 街 区 環 境	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅地の純密度 建物配置 ・外部空間の質（構成、外構、緑化） ・相隣的环境（日照、通風、採光） ・細街路の量およびパターンと行動環境 ・局地的災害危険度（延焼危険、地盤・地質・地形に起因するもの……） ・供給処理施設サービスの状況
③ 住 区 環 境	<ul style="list-style-type: none"> ・住区構成 ・住区土地利用（土地利用比率、緑被率、緑地保全 etc） ・地域施設系（教育・福祉・文化などの住区を単位とする施設系） ・生活道路体系（歩行者道、自転車道、局地街路、広場 etc……） ・地域的公害・災害要因（騒音、振動 etc の土地利用に起因するもの等）
④ 広 域 居 住 地 環 境	<ul style="list-style-type: none"> ・都市供給処理施設 ・広域地域施設（総合病院、シビック・センター、高校、etc） ・通勤・物流のための交通施設 ・広域的災害・公害要因（風水害等の気象災害、大気汚染、水質汚濁……） ・住宅立地

＝乱開発」の欠陥はあるにしても、市街地形成の水準は比較的高く保たれる。問題は、計画密度からの逸脱の蓄積が、区画整理で整備された住区環境、広域環境とのバランスを崩してゆくことである（石田・前田，1976；波多野，1978b）。耕地整理の場合は一見整然とした区画を形成していても、道路等の水準が都市化に適合する水準に達しておらず問題が残る（村松，1978）。一方、逆に住宅の水準は高いが、基盤整備が欠落している場合として表一1では鎌倉市の旧鎌倉地区をあげているが、このような地域では大きな敷地規模などで環境上救われている面が多いが、居住者の街路整備、子供の遊びの安全性、下水路等に関する不満は少くない（鎌倉市，1975）。

このように見て来ると新市街地形成の水準を住宅一居住環境系の要素（表一2）の全般にわたって高めることが目標とされなければならないが、そのためには、少くとも新しい市街地形成が達成すべき目標水準につき一般的合意が形成される必要がある。

このような目標水準を達成するため市街地形成を計画化する手法として、次のような手法が考えられる。

第一には「計画」のない地域における市街化を抑制するとともに、地域を限って開発に対する規制手法の適切な適用をはかる手法（3章）。

第二には、市街地形成における基盤の公共施設を市街化に先だって、あるいは少くとも市街化と同時に計画的にかつ迅速に整備する手法（4章）。

第三には、これらの計画との調整をはかりつつ、望ましい目標水準の街区居住環境、建築敷地、建築の質を担保するための、より詳細で確実な計画化手法（5章）。

これらの手法に関してはいずれも従来から様々な程度の様々な手法が考えられ、実施されて来た。本論文では、一つ一つの手法につき、その日本における発展過程を概観し、改善の方向について述べるとともに、それらを総合的に適用して、新市街地形成を計画化し、望ましい目標水準を達成する方向についても検討する。

3 市街化抑制制度について

市街地形成の計画化をはかるためには、開発に適さない地域、あるいは公共公益施設整備の進捗状況からみて当面市街化を抑制することが望ましい地域における市街化を抑制出来ることが極めて重要である。また、個別建築行為は市街地基盤整備が充分おこなわれた地域においてのみ容認し、それ以外の地域ではこれを抑制し、開発は基盤整備をあわせておこなう計画的市街化に限定することも重要である。いわば、土地利用の転換は「計画」にそって初めて許容されるべきだと考えられる。土地所有権には、その土地の自由な利用、したがって土地利用

の自由な転換の権利が内容として当然含まれているものであろうか。ともかく、市街地形成の計画化のため土地利用規制は、公共の福祉のために土地利用の自由な可能性を制限するというのではなく、個々の土地の利用は一定の計画に従っておこなわれる時、はじめて相互の矛盾も少く、最も適切な利用が可能であるということに基づいている。このことに関する一般的合意の確立が都市計画における土地利用計画の前提であり目標でなければならない。しかし、日本ではしばしば「私権の制限」に対しては否定的見解が強く、その中でも市街化抑制の制度は都市的土地利用という点から見れば禁止的規制であるために、古くからその必要性が主張されながら制度化されなかった。

3-1 市街化抑制の制度の発展

日本における市街化抑制のための制度の発展については、別に詳しく報告する予定であるので（その一部、1945年までについては、石田，1978で発表した）ここではその概要を簡単に述べたい。

日本およびその植民地において、市街化抑制のための制度がつくられたのは、1936年「満洲国」都邑計画法の「緑地区」が最初であろう。これは、1940年朝鮮市街地計画法の「緑地地域」、1941年、防空法の「防空空地」などと同様に、地域地区型の制度であったといえる。ここで地域地区型というのは、住居・商業・工業などの用途地域と並列の地域として規定するか（朝鮮市街地計画法の緑地地域）、あるいは、これに重ねる特別用途地区的な規定により（防空法の防空空地）、市街化につながる建築行為を制限する制度をさしている。しかし、「満洲国」の緑地区は、制度としては地域地区型であるがその指定方法において次第に次に述べる区域区分型に移行していった。1942年「満洲国」都邑計画法に規定された「緑地区域」は区域区分型の制度であった。区域区分型とは、都市（邑）計画区域を市街化に対処する方法の相違により幾つかの区域に区分する制度をさしている。

「満洲国」都邑計画法第43条には「都邑計画区域内ノ土地ヲ市街区域ト緑地区域ノ2種ニ区分決定スルコトヲ要ス」と規定されており、1968年都市計画法の市街化区域・市街化調整区域の制度と極めて類似した内容だった。1940年関東州計画法の「農業地域」は、同計画法が地方計画法としての性格をもっていたので、戦前における唯一の農業専用地域型の制度となった。これらの戦前の制度は植民地支配政策あるいは国防国家体制確立政策と結びつき、私権の制限を強化していったものであって、住民の計画的土地利用への意識が高まった結果ではなかった。

第二次大戦後、今日に至るまでの市街化抑制の制度あるいは制度化のための議論としては、1946年特別都市計

画法（戦災都市復興）の緑地地域制、1950年建築基準法制定前後の農林業地域制案、1956年首都圏整備法の近郊地帯制度、1960年前後の市街化抑制制度設定を巡る一連の論議、1967年宅地審議会第六次答申、1968年都市計画法における市街化調整区域の制度化などが主なものとして挙げられる。最後の二つについては次項にゆずることにして、それ以前の動きにつき簡単に述べておこう。

1946年特別都市計画法第3条で制度化された「緑地地域」は地域地区型の市街化抑制制度であり、建ぺい率10分の1以下の一戸建・二戸建住宅は容認するという規制方法をとっていた。この様に、市街化・建築行為を直接的に禁止することなく建ぺい率・容積率を厳しく、あるいは最小限宅地規模を大きく規定する方法により実際上建築禁止に近付けようという考え方は戦前からあったが、1936年「満洲国」都邑計画法の緑地区のように延べ床面積率で100分の1という厳しいものは別として、この緑地地域制の制限程度では低密度住居地域制とでもいべきで、スプロール規制の制度とはいえない。しかも、十分なコンセンサスなしに実施されたこの制度は大量の違反建築によって実質を次第に失なっていた（石田、1958）。しかしこの制度をめぐる行なわれた幾つかの研究（緑地々域研究会、1956；石田、1960；都市計画法学会、1962）は、その後の市街化抑制制度の発展に大きな影響をもった。1950年建築基準法制定の前後に市街化抑制制度として区域区分型の「農林業地域」あるいは「農林区域」を制度化しようという動きがあったが実現には至らなかった。

1956年首都圏整備法の近郊地帯は、首都圏の「既成市街地」を囲んで、相当幅の緑地帯を設定しようとしたものであったが、関係市町村・地域住民の反対により指定には至らず、かえって無計画な市街化をまねく結果となった（石田、1968）。1960年ごろに市街地形成の計画化に関してややまとまった研究があった（石田、1960；都

市計画法学会、1962）。石田（1960）は、大都市周辺地域（都市計画区域内の既成市街地外と考えるとよい）を「開発区域」「当面市街化抑制地域」「非市街化区域」の三種（既成市街地を含めれば都市計画区域を四種）に区域区分することを提起している。それまでの区域区分の考え方の多くが、市街区域と緑地区域などの様に2種区分であったのに対し4種区分とし、「当面市街化抑制地域」という後に述べる宅審第六次答申の「市街化調整地域」に相当する概念の必要性を特に強調している。

3-2 1968年都市計画法の区域区分の問題点と宅地審議会第六次答申

1968年都市計画法で、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域の2種に区分する区域区分の制度が確立された。市街化調整区域は都市計画法7条3項に「市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域とする。」とはっきり定義づけられており、これによって日本国内にも本格的な市街化抑制制度が導入されたのである。これと同時に制度化された開発許可制度とあいまって、市街地のスプロールの拡大を抑制すると同時に、一定の基準（開発許可基準）に従った民間開発行為と面的計画的市街地形成事業（区画整理、新住宅市街地開発事業、公的団地的開発事業など）によって計画的な新市街地形成を図ることが意図されたのである。

しかし、この1968年都市計画法の市街地形成計画化の仕組には制度的にも極めて大きな欠陥があったし、その指定・運用にあたって大きな問題が生じ、市街地形成を計画化する上で有効なものとなり得ていない。

まず、その制度上の問題点は宅地審議会第六次答申と比較してみると自ずから明らかである（表一3）。宅審第六次答申は都市計画区域を「既成市街地」「市街化地域」「市街化調整地域」「保存地域」の4種（審議過程では、これに開発保留地域が加わって5種の時もあった）に地

表一3 宅地審議会第6次答申と1968年法の比較

宅地審議会第6次答申 1967		地 域 の 概 念		1968年都市計画法	
地 域 名	規 制 内 容			区 域 名	規 制 内 容
既成市街地	個別開発行為も認める	<ul style="list-style-type: none"> ・連担市街地 ・これと接続し現に市街化しつつあり10年以内に同様になる見込 	市街化区域		個別建築行為も認める
市街化地域	計画的かつ一定規模以上の開発のみ認める				
市街化調整地域	当面原則的に開発禁止	<ul style="list-style-type: none"> ・将来一定期間に市街化の可能性あり 	市街化調整区域		計画的な一定規模以上の開発は認めることがある
保存地域	開発禁止、土地売買制限				

域区分すべきことを述べていたのを、法制化に当って2区分に単純化してしまったのである。しかも、1968年都市計画法の市街化区域は宅審六次答申の地域概念では既成市街地と市街化地域を含みながら、規制方法としては六次答申の既成市街地と同じに個別建築行為も容認するというゆるやかさであったし、1968法の市街化調整区域は六次答申の保存地域を含みながら、大規模な市街地の計画的開発は例外的に許容するという市街化調整地域の規制方法が適用されることになった。

このことによって区域区分の決定過程およびその後の市街地形成に次のような事態を生ずることとなったのである。①市街化調整区域が、一定期間に市街化の可能性はあるが当面は市街化の抑制をはかる区域と市街化されるべきでない区域を含んだため、指定に当って永久的市街化抑制になるのではないかと不安を感じた土地所有者・農民が、調整区域指定に拒絶反応を示し、市街化区域が大きめに決った(石田, 1973a)。②市街化調整区域では、指定後、例外的な開発許可(一定規模以上の計画的開発, 農家の二三男の住宅, 生活必需品店舗等)によって相当量の開発行為・建築行為がみられる(本稿, 1章; 地域社会計画センター, 1978; 池田, 1978a)③市街化区域は新しく計画的市街化をはかるべき未市街化地域を相当広く含むことになったにもかかわらず、個別建築行為が、建築基準法の要件を満しさえすれば認められるので、市街化区域内スプロールともいふべき現象が進行した。④市街化区域内では0.1ha以上の開発行為は開発許可を必要とし、一定の水準を要求されるため、0.1ha未満のいわゆるミニ開発が増大した。⑤宅審六次答申では市街化地域では公共団体の負担において幹線の公共

施設の整備をおこなうという原則、逆にいえば、その可能性にあわせて市街化地域の規模を考えるという考えが示されていたが、これがあいまいにされ、市街化区域の公共施設の整備は著るしく立遅れてしまった。

3-3 今後の市街化抑制制度のあり方

前項で述べたように、現在の区域区分の問題点からみて、今後、市街化抑制制度を改善してゆく基本的方向は①市街地形成が計画的かつ一定の水準で行なわれる保証のない場合には開発行為は許容されるべきではない事、②個別建築行為は、市街地としての基盤整備がととのった地区で、かつ一定の水準以上のもののみが許容されるべきである、ということであろう。このためには、現在の市街化区域の中で、市街地としての基盤整備が整っているとみなし得る地域、および一定規模以上の計画的開発行為を行なうべき未市街化地域を区分することが必要であろう。前者は、後に述べる街区環境、建築敷地、建築の適切な規制の存在を前提に個別建築を許容する地域と考えられる。後者は、宅審第六次答申の市街化地域に相当する概念の地域と考えられ、市街地としての基盤整備をともなう計画的面的開発行為のみが許容されるべきであろう。

しかし、問題は前に1章でみたように、市街化区域のかなりの範囲にスプロールの開発がひろがり、D. I. D区域の一部を含めて「既スプロール地域」とでも言うべき、人口密度は高いが宅地率は高くない市街化状況を呈していることである。これらの地域では、未市街化地は数ヘクタールあるいはそれ以下の小単位で分散存在しており、当面これらの土地の無計画なビルトアップを抑制

表一 市街化区域の再区分と計画化の手法

現行区分	カテゴリー区分	地域の性格規定	計画化の手法
市街化区域	連担既成市街地	基盤整備の有無にかかわらず、宅地率が一定以上の地域	保全・修復・再開発
	基盤整備済地域	街路、公園、下水道、公益施設等整備済の非連担市街地区画整理済地区、開発許可済地区	一定水準以上で基盤整備の計画条件に適合する個別建築行為は容認
	既スプロール地域	基盤整備がなく、宅地率が一定以下の地域	地域地区型市街化抑制制度をモザイク状指定 地区詳細計画的規制の下で市街化容認
	未市街化地域 (計画的市街化地域)	基盤整備がなく、ほとんど都市的土地利用を含まない地域	区域区分型市街化抑制制度 面的整備をおこなった後に基盤整備済地域へ

するとともに、全体として、市街地としての基盤整備を進める手法を開発しなければならない。市街化抑制制度としては既スプロール地域には地域地区型の、未市街化地域には区域区分型の制度を考える必要がある。

以上を簡単にまとめると表-4の様になる。

4 新市街地形成における基盤整備の手法

4-1 新市街地における基盤整備の状況

新市街地形成における居住地基盤整備の手法としては、①公的計画的団地開発にともなう基盤整備、②新住宅市街地開発事業、③開発許可制にかかる民間宅地開発事業による基盤整備、④新都市基盤整備事業、⑤住宅街区整備事業、⑥土地区画整理事業（特定土地区画整理事業を含む）などがあげられる。しかし、この中で最も重要なものが土地区画整理事業であったし、又、今後も中心的手法であろう。表-5は全国の市街化区域における面的整備の中で土地区画整理事業のしめる比率を見たものであるが、既成市街地においては面的整備済または施行中の区域の69.3%が区画整理事業によるものであり、新市街地（市街化区域のD. I. D外）においても整備済または施行中の区域の57.9%、整備計画中の区域の66.3%が土地区画整理事業により整備されるものとされている。

表-5 全国の市街化区域における面的整備と土地区画整理の割合（建設省都市局資料による）

	整備状況	全体	区画整理によるもの()内は全体に占める比率
既成市街地 (D. I. D) 8,300km ²	面的整備済	2,357km ²	1,592km ² (67.5%)
	〃 整備中	263	224 (85.1%)
	小計	2,620	1,816 (69.3%)
新市街地 D. I. D外 6,800km ²	面的整備済	337	140 (43.3%)
	〃 整備中	866	556 (64.2%)
	小計	1,203	696 (57.9%)
	整備計画中	3,257	2,160 (66.3%)

これに対して1968年都市計画法で導入された開発許可制度の適用を受けて整備された市街地面積は、全国の市街化区域内で308.2km²で、市街化区域面積の2.5%にすぎない。大都市圏のみで見ても同様で、113.7km²で市街化区域面積の2.8%にとどまっている。

このように、新市街地形成にあたっての基盤整備の中で区画整理の比率は大きいですが、それでもD. I. D面積に対する区画整理済および施行中の面積比率は21.9%、

D. I. D外の新市街地に対しては僅か10.2%にすぎない。しかも、その新規着手状況は、1973年頃の件数にして320~340件、面積にして9,000~12,000haをピークに次第に減少し、件数で200件を割り、地区面積で5,000ha程度にまでなかって来ており、区画整理の行ないにくい状況が次第に生れて来ている。

4-2 市街地形成手法としての区画整理の発展

1900年以前においても、都市計画の手法として「区画整理」は存在していたが、それは道路等公共施設の建設にともなう建築敷地造成型のものであった。新市街地形成にあたって基盤整備手法として行なわれる区画整理は、耕地の区画整理に起源をもっている。小栗(1935)によれば、耕地の区画整理は1870年代のはじめから静岡県や石川県でおこなわれていたが、1897年に「土地区画改良=係ル件」として制度化されるに及んで急速に拡大したという。宅地化を目的とする土地区画改良がおこなわれたのは19世紀末頃、大阪市西区九条が最初であったとされている。(建築学会, 1972: 1004)。農地の土地改良に関しては1899年耕地整理法が制定されて、前記「土地区画改良=係ル件」は「土地区画改良=係ル地価ノ件」と名称を変えて存続されたが、1909年耕地整理法の全文改正に当たって廃止された。小栗(1935)によれば、宅地化を目的とする土地区画改良は、1899年耕地整理法によらず、1897年法によって行なわれて来たが、1909年耕地整理法制定、1897年法廃止により、宅地化目的のものも耕地整理法により行なわれるようになったとしているが、1897年法の性格については異論もある(岩見, 1978: 16)。

ともかく、宅地化を目的とする土地区画改良は、1900年頃からはじまり、1909年耕地整理法の制定頃から大都市の郊外発展とともに急速に一般化したものといわれる(建築学会, 1972)。1919年都市計画法は、第12条で土地区画整理について「都市計画区域内ニ於ケル土地ニ付テハ其ノ宅地トシテノ利用ヲ増進スル為ニ土地区画整理ヲ施行スルコトヲ得、前項ノ土地区画整理ニ関シテハ本法ニ別段ノ定メアル場合ヲ除クノ外耕地整理法ヲ準用ス」との規定を設け、宅地化目的の区画整理は都市計画法にもとづき行なうことにしたのである。しかし、その仕組のほとんどは耕地整理法に依存しており、建物ある宅地を土地区画整理施行地区に編入する規定(旧都市計画法15条2項)さえ1931年までは「別段ノ定メ」はなかったのである。このことからわかるように1919年都市計画法で規定された土地区画整理は、いまだ建築物のほとんどない地域における新市街地形成のための区画整理を主として想定していたものであって、建物が密集した地区で、公共施設整備を目的とした区画整理は考えられていなかったものといつて良い。都市計画法制定後間もなくおこった関

東大震災の復興都市計画にあたって、主として区画整理の既成市街地への適用のために特別都市計画法(1923)が制定されたのもこの為である。都市計画法に宅地化のための土地区画整理が規定されたにもかかわらず、宅地化を目的とする農地の区画改良が依然として耕地整理法による耕地整理として行なわれるという状況が続き、1930年までに設計認可を受けた区画整理が、202件、10,120haにとどまったのに対して、都市計画区域内で市街地形成を目的として行なわれた耕地整理は、同じく1930年末で544地区、33,137haにおよんだ(小栗, 1935:15~21, 250)。1931年に耕地整理法が改正され、市域内で大臣の指定した区域内における土地の耕地整理区域への編入を制限したのはこの様な実状に対処したものである。1930年以後、宅地化目的の土地区画整理は急速に拡大し、東京でも1941年までは年間300ha以上の設計認可がおこなわれ、区画整理の全盛時代を現出したが1941年以後は、戦争の激化により新たな設計認可はほとんどおこなわれなかった。これは全国について見ても一部の軍需工業都市等を除けば同様であった(石田, 1960:135~137; 岩見, 1978:78)。戦後、1954年の土地区画整理法の成立までは戦災復興区画整理は全国的におこなわれたが、郊外地の宅地化目的の区画整理は戦前認可になった事業の継続以外はほとんど行なわれなかった。東京についても、戦後1954年までに設計認可されたものは3件117ha、逆に戦前認可されていたものが農地法により施行不能になったものが5件177haにのぼる(石田, 1960:136)。

1954年土地区画整理法が単独法として成立したが、市街地形成のための区画整理が急に増加することもなく、大体1968年位までは設計認可件数は横ばいないし微増にとどまっている。この時期で郊外地区区画整理にとって重要なことは、1955年住宅公団法成立にともなう、公団施行区画整理の導入である。これは、住宅公団が施行地区の土地の一定部分(当初は25%、現在は40%が目途といわれる)を買収し、地主となると同時に事業施行者ともなり区画整理と公団住宅団地建設により住宅地開発を行なう方式である。組合施行の場合、保留地売却までの事業資金の確保の問題、事業を進める為の技術蓄積の問題があるが、公団施行ではこれらを公団が受けもち、また建設された公団住宅が核となって市街地形成も促進されると考えられていた。住宅公団施行区画整理は1973年度末までに住宅用地開発地区のみで105地区、15,696haが着手された(住宅公団, 1975)。これは大都市圏の区画整理事業に対する比率では10%に満たない量でしかないが、事業計画の質、事業方法の点でその後の宅地開発型区画整理に与えた影響は少ない。民間住宅・宅地業者が用地を先買いし、あるいは保留地を引受ける形で組合施行区画整理に関与する事例が増加していることはそのあらわれと見なされるし、特に東急田園都市線沿線にみ

られる民間デベロッパによるいわゆる「一括代行方式」は、公団施行区画整理の発想に極めて近いものといえよう。

1968年都市計画法施行以後、郊外地における市街化条件整備のための区画整理は再び急激に増加してきている。

4-3 市街地形成の基盤整備手法としての区画整理の問題点とその改善の方向

土地区画整理は新市街地形成における基盤整備の手法として最も主要なものであったし、また今後とも当面そうであるものと考えられる。しかし、この手法にも多くの問題点があることが指摘されている(石田・前田, 1976; 巽研, 1976; 区画整理課, 1977b; 波多野, 1978b)。その主なものを挙げてみよう。①郊外地区区画整理では公共施設管理者負担金の制度と若干の補助金はあるものの、幹線街路、補助幹線街路なども含めて公共施設用地および事業費は主として減歩という形で権利者負担によって生みだされている。地価が安く、騰貴の傾向が顕著である場合には、減歩による地積の減少は地価上昇によってカバーされるという論理が正当性を持っているように考えられていた。しかし地価の高値安定化、工事費の高騰により、減歩に対する不満が高まって来ている。特に、市街化区域では、一方で基盤整備なしのスプロール状の市街化も容認されているため区画整理は損だという印象を強く与えている。②都市周辺では土地権利者の多くは農民である。土地区画整理手法は他の基盤整備手法に比較して土地所有者・農民に与えるインパクトは激しくはないといえるが、減歩による地積の減少、表土の喪失、水利の破壊などの物理的影響の他に社会経済的な要素も含めて農業への影響は大きい。このことから農業に意欲を持ち、あるいは当面農業に依存せざるを得ない層から抵抗がある。③土地区画整理は一定の公共施設の整備と土地の区画形質の変更をおこなうだけであって、区画整理区域内の土地における建築活動については土地権利者が都市計画的規制の範囲内で自由におこない、あるいは行なわないことが出来る。そのため市街化の「遅れ」および市街化形態・密度の計画からの「ズレ」が起って来る。特に最近では、劣悪建売住宅、中高層共同住宅などの出現により計画からの「ズレ」が大幅になって来ている。④土地区画整理には権利者の意向の調整、土地評価、事業計画、換地計画などに複雑なプロセスが必要であり、長期間の計画期間を要し、一定の技術的蓄積が求められる。したがって現在の技術、経験の制約から事業量を急速に伸ばすことは困難である。また都市別にみると土地区画整理が広汎に行なわれている都市とほとんど行なわれない都市の差が大きく、全国の都市計画法適用市町村の3分の2は全く区画整理をやったことがない

(都市計画年報等)。これも地方自治体および地域の技術的・経験的蓄積の差による。

これらの問題点に関する改善の方向の多くは今後の研究にまつところが大きい。既に示されている幾つかの点について述べておこう。①区画整理における公共施設整備費用負担の原則の再検討。幹線の施設の用地費・整備費用は公共負担とする原則を確立するとともに、土地区画整理区域外(特にスプロール地域)における公共施設整備費用の負担原則、開発利益の帰属の適正化をはかること。②骨格的区画整理あるいは二段階的におこなう区画整理の手法の確立をはかること(石田・前田, 1976; 波多野, 1978 a)。区画整理を必要とする範囲すべてにわたって、すみやかに進めようためには、幹線・補助幹線街路、主要公園、主要地域施設のみを整備対象とし、大街区を形成する区画整理手法と、その大街区内の市街化を漸次計画的に誘導する手法とを開発する必要がある。古くは小栗(1935: 527~529)が「当分宅地化せざる部分の整理方法」として、段階的に実現してゆく土地整理方法を提案しているが、二段階的におこなう区画整理の二段階目に相当する方法と考えられる。③将来土地利用想定にもとづく選択的集約換地の手法の検討を深める必要がある。1975年大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法により特定土地区画整理事業が制度化され、集合農地区、共同住宅区などの将来土地利用にもとづく選択的集約換地が可能になった。しかし、この制度以前にも幾つかの先導的試行がある。例えば集合農地区としては、約4haの大街区に農地を集約換した名古屋市周辺の豊明町香掛地区の例(区画整理課, 1977: 138~139)、13戸の農家が約4.4haの農地を作付計画をつくり集約換地した藤沢市北部第二地区の例(区画通信編集部, 1977)などがあるし、共同住宅区に関しては保留地の操作で、RC共同住宅経営希望者の土地を団地化した君津農協指導の地区の例などがある。また住宅公団港北ニュータウンの「特別の用地」に関する「申出換地」方式は、位置・土地利用形態・標準宅地規模・想定減歩率を示して、土地所有権利者からセンター用地、アパート・マンション用地、工場・倉庫・資材置場用地、集合農業用地への換地を希望するものを募り、これにもとづいて換地計画を策定するやり方である。このように将来の土地利用が明確に区分され、さらに建築地化の時期区分にしたがって換地出来るならば、公共施設の整備水準・整備プログラムを明確化出来、区画整理による市街地形成の計画化の上で意義が大きい。④区画整理済地区の建築地化の際に用途・形態・密度等を規定するための手法として、建築協定・地区詳細計画などの、建築・建築敷地・街区環境をコントロールする手法を適用する必要がある。千葉市みつわ台地区は土地区画整理事業と建築協定の統一的実施を考えた例であるが実現し

なかった(都市計画設計研究所, 1978: 119~120)。

4 「建築線区画整理」手法とその今日的意味

1919年市街地建築物法に「建築線」の制度がつくられた。建築線制度の歴史については、日笠・日端(1978)のすぐれた研究があるが、ここでは新市街地形成との関連でその今日的意味を考えてみる。建築線制度は明らかに当時既にプロシヤ等において実施されていた建築線制度を日本に導入したものであった。市街地建築物法7条では、原則として道路(当時は幅員2.7m以上のもの)の境界線をもって建築線とすること、同法8条で建築敷地は建築線に接することが必要であると規定した。このことによつて2.7m以上の道路がない場合には、区画整理を行なうか私道を建設して、建築線としての指定(申請による指定建築線)を受けるのでなければ建築が出来なくなり、いわゆる郊外地統制の上で一定の効果を持った。さらに「積極的指定建築線」と称して、未市街化区域の一定区域又は市街地火災の焼失跡地等に対し、警察権限により建築線網の指定を行ない市街化あるいは復興を秩序化することがおこなわれている。1937年には内務省都市計画課より各県知事あて「建築線指定基準」なる通牒が出され、その中で「道路ノ疎ナル未建築地ニ於ケル場合」「耕地整理ヲ施行シタル地区其ノ他相当ノ道路ノ開設アル場合」等のケースに分類し、基準を示している。この基準は(特に前者の場合)街区の辺長、画地の奥行・間口、指定建築線幅員等を示し、土地区画整理に準ずる規定であった(「建築線指定ニ関スル件」都市公論20巻8号, 1937)。この様な「一団ニ亘ル」積極的指定建築線がどれ位行なわれていたかは池口(1940 a)によると、警視庁管内で1936年1月から1940年5月までの間に40件、建築線間面積(道路面積に該当する)29.2ha、地区面積にして約264.4haにのぼっており、そのうち郊外開発は12件、地区面積で178.7haにのぼった。なお、ほぼ同じ時期(1936年1月~1940年6月)に新市域および市郡部で6,713件の申請による指定建築線があったが、平均延長が63.4m、平均幅員3.93m、程度であり、件数は多いが市街化基盤整備というよりスプロール的な小規模開発であったと思われる。積極的指定建築線の手法は池口(1940 a)によれば、郊外新開発地に於ける指定のやり方として①一般の場合、②区画整理助成の為の指定、③区画整理又は一団の分譲地と近隣とを有機的に連絡せんとする場合、の3つがあったという。一般の場合とは「土地の発展の徴候の著るしい個所」について「警視庁にて計画を樹て地主会を開いて建築線指定の意義及当該計画を詳細説明し、多少其の意見も参酌して計画を確定的に為し、承諾書を得た上で」指定告示をするという方法によつていた。しかし、耕地整理済あるいは新田開発地区などのように比較的土筆界が整然としている場合

はともかく、一般の地区の場合「建築線ノ位置ハ在来ノ道路、通路又ハ筆地境界線ヲ基準トスル」（前記「建築線指定標準」）と屈曲した指定にならざるを得ない場合が多かったと思われ（中村，1938），結局「局地的ニ土地ノ交換分合其ノ他機宜ノ方途ヲ併セ講ズル」必要を生じたであろう。道路整理組合を設立して、この様な事業を行なった例が報告されているが（伊東，1932），ここまで来ると区画整理へ極めて接近した事業といえる。区画整理助成のための建築線指定は、次のように行なわれた（池口，1940 a）。①区画整理が認可された場合は、②其の設計の道路は指定建築線に準ずるものとして扱う、③建築線指定願が出た場合は整理組合と協議せしめる。④区画整理の見込ある地区では、⑤建築線を極力設定しない様にする（建築線非設定主義）。⑥組合設立の機運が進めば組合設立認可前でも、設計通りの建築線以外は指定しない。⑦区画整理実施の見込が立たなくなった時は、集団の建築線指定計画に転化する。

要するに、積極的建築線指定は、一般の場合にも区画整理設計標準に準ずる指定標準を持ち、一部土地の交換分合を含み、「建築線区画整理」とも呼ぶべき性格を持っていたし、区画整理助成の場合には区画整理組合設立へ追い込む役割も果たしていた。この制度は、戦前の強力な警察権を背景におこなわれたものであったことを忘れることは出来ないが、制度としては今日からみても興味深いものがある。

戦後1950年に市街地建築物法が廃止になり建築基準法が制定された時に、積極的建築線指定の制度は廃止され申請による指定建築線にあたる「道路位置指定」の制度（建築基準法42条1項5号）と法定建築線にあたる規定（建築基準法44条，43条，42条2・3項）がひきつがれた。しかし、区画整理による基盤整備が遅れ、あるいは実施困難な状況のもとで道路位置指定による小規模住宅地開発、いわゆるミニ乱開発が進む中で建築線制度（特に積極的指定建築線制度）の今日的意味を再評価する見解があらわれて来るのは或意味では当然の動きといえよう。

大阪府における「大阪府細街路等整備事業助成制度」（1967～）は市町村がスプロール地区において細街路のマスタープランをつくり、道路位置指定の最小限幅員4mより広い道路幅員の指定をおこない、その余分の用地を買い上げる場合の助成制度であり一般地域の積極的指定建築線に近い制度である。又、浦和市が1973年から道路位置指定を原則として行なわない方針をとり、1972年には347件もあった道路位置指定を1974年以後30件前後に減少させたのは、基盤整備の有無と行政指導の内容を結びつけるという様な明確な方針にもとづくやり方とはっていないが、戦前における区画整理へ追い込むための建築線非設定主義と通ずる行き方といえよう。勝田市

（茨城県）は、区画整理予定地区について地区整備計画（土地区画整理の予定設計）を策定し、この区域で、開発行為（0.3ha以上のみを対象とする）が出て来た時は地区整備計画に適合させる様行政指導しているが、これは区画整理組合設立認可以前でも区画整理設計通りの建築線以外指定しないという区画整理助成の為の建築線指定方式とはほぼ同じ行き方である。このような先進的試みに加えて、耕地整理等一定の基盤整備が行なわれ、あるいは土地区画・街路パターンが比較的整形である場合の簡易区画整理手法として、或いは二段階的に行なう区画整理の第二段階の手法として「建築線区画整理」（建築線指定に土地境界整理・交換分合を含む）の制度化を検討する必要がある（都市計画設計研究所1978：63～72；波多野1978 a）。

4-5 開発許可制と居住地基盤整備の問題点

開発許可制は1968年都市計画法により制度化された市街地形成の規制手法の一つである。

日本における開発許可制は、イギリスの開発許可制と比較すると開発行為の定義と許可対象の限定の2点で大きな相違がある。日本においては開発行為の定義は都市計画法4条11項で「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更」とされている。イギリスの場合は、ほとんど全ての建築行為、土木工事、鉱山活動等が開発行為となり、建物または土地の利用の実質的な変更も開発行為に含まれ、日本の場合よりはるかに広範囲であり、開発許可なしに行いうる、あるいは一般開発令による「許される開発」として認められる行為は極めて限定されていて、計画許可なしに実質的な土地利用の変更は行なえない仕組みになっている（山口，1970）。宅地審議会第六次答申は明らかに開発行為の中に建築行為を含めて考えていたと見られるが、1968年都市計画法では開発行為を「宅地造成」に近い概念として規定したのである。開発許可を必要としない開発行為としてイギリスの都市農村計画法で規定されているのは法制定前後の経過措置、土地利用の再開に関する若干の場合の他にはなく、許可申請なしに許可が与えられたことになる開発も政府の省の許可を得た地方公共団体等の事業、一般開発令によるもの（住宅敷地内の小規模増改築、住宅を除く農林業用建物、環境への影響の少ないものへの利用の変更等々）があるが、極めて限定されたものである。日本の場合、許可対象外とされる開発行為は都市計画法29条に規定されているが、その中で最も問題になるのが1号の「市街化区域内において行なう開発行為」という規定である。市街地形成の計画化という観点からすれば、小規模開発こそ問題であり、1,000㎡以下であれば許可を必要としないという

規定（施行令19条）は、基盤整備が完了した連担既成市街地ではともかく、未市街地を含む市街地化区域全体について適用した場合はスプロール奨励策としての機能をもってしまう。

開発を許可する場合の許可基準は都市計画法33条およびこれにもとづく政令・規則および地方自治体の定める条例・指導要綱等で詳細に定められている。しかし、これらの文章化された許可基準に適合するという点だけで良好な市街地の一部を形成するとみなして良いであろうか。別の言い方をすれば、個別に開発許可を受けた開発行為が集積して形成された市街地が、全体として見た場合、常に良好な市街地と言えるだろうか。開発行為相互の計画内容のずれ、開発行為に含まれない部分の問題など、一定規模以上の開発行為の集積の場合でも非計画的になる可能性が大きい。開発規模が零細になれば開発許可自体は市街地の計画性を何等担保していないということも起こり得るのである。開発許可対象規模を0.03ha（施行令19条の例外規定）とした場合には、それが扱う規模はスプロール状市街地の個別の「バラ建ち」と実質的差異がなくなる。これらをその開発行為そのものの計画内容に即して許可・不許可を判断しても形成される市街地の水準を保証することにはならない。したがって許可を受けた開発行為の集積が計画的市街地となる保証を何等かの方法で用意しておかなければならない。これを可能にする一つの方法は文章化された許可基準だけでなく、空間化された許可基準、即ち地区整備計画を持ち、これへの適合も合せて許可条件にすることであろう。イギリスの開発許可制運用の場合、担当官に認められた広汎な裁量権がこの様に機能しているものと考えられる。日本でも若干の自治体では、地区整備計画などの空間化された許可基準によって、個別開発行為が計画化された市街地形成の一部となり得る様行政指導をおこなっている。前にも示したように勝田市は最終的には区画整理によって市街地形成の計画化をはかるという前提で、区画整理の計画標準にしたがった地区整備計画を市街地化区域全域に関して策定し、開発行為のこれへの適合を指導している（都市計画設計研究所，1978：7—63）。前橋市がおこなっている開発指導図（2,500分の1）による行政指導もほぼ同じ内容のものである。勝田市の場合、市街地全体としての計画性は最終的には区画整理事業によって担保することとしているが、開発行為（これは区画整理区域から除外されることになっている）が増加した場合、残余の土地における区画整理の困難性が問題となろう。

以上の点から、開発許可制度の改善の方向についてまとめてみると、①開発の定義の拡充。建築物の建築又は特定工作物の建設と関係のない土地利用の変更または土地の区画形質の変更、単なる建築行為、土地売買を目的とする土地の分筆などを開発行為に含めることを検討す

る。②許可対象規模の引下げと規模により開発許可制における扱いを変える。特に一定規模以下の開発行為は基盤整備が既におこなわれた区域で、その基盤整備の計画に適合する場合に限り認めることとする。③地区整備計画が定められている場合には、開発行為はこれに適合することが求められる。ただし一定規模以上の開発行為の場合は許可を受けた開発計画をもって地区整備計画にかえることが出来るものとする。④開発許可を受けた計画内容が妄りに変更されないように担保する制度の確立。例えば許可内容を建築協定などの住民・土地権利者の協定としてゆくことを義務づける。

5 街区環境、建築敷地、建築の質の規制手法

居住地基盤整備が行なわれることによって、新市街地形成は一定の計画水準を確保することが出来るが、これだけでは充分とはいえない。基盤整備自体が一定の街区環境（建築・人口密度等）、建築敷地・建築の質（例えば敷地規模、住戸形式など）を前提としているのであるから、その様な前提が実現してゆくための規制・誘導が行なわれなければ基盤整備がおこなわれたことの効果が減殺されてしまうことは既にしばしば述べて来た。まして基盤整備のおこなわれていない地域で街区環境、建築敷地・建築の質が悪化することの影響は大きい。

現在の日本の都市・建築法規では、特定街区（建築基準法60条）、総合的設計（同法86条）などを除けば建築敷地・建築形態等を空間的具体的かつ詳細に規定する方法はない。また建築基準法は、申請にかかる建物敷地の周辺がどのような状況にあるかということ、若干の緩和規定の場合を除きほとんど全く考慮しない。1977年施行の改正で附加された日影規制も当該申請建物の敷地条件からのみ判定出来るように規定されている。したがって街区環境の様な建築敷地・建築物の集団に関しては何等規定されていないといって良く、適法な個別の建築物・建築敷地が集積したものが適法な街区環境であるという建前をとっている。しかし、個々の建築物・建築敷地を規制するだけで適切な街区環境が保証されるためには建築物・建築敷地の規制基準を極めて高くとらなければならないだろう。日照環境の基準に関し、住居法的基準と建築の自由的基準の2つの基準が考えられ、その中間は建築群あるいは街区としての総合的計画によってはじめて環境が守り得る範囲であるということ述べたことがあるが（石田，1973b）、このような街区あるいは地区の総合的計画を配慮した規制が新市街地形成でも必要である。西独の地区詳細計画（Bebauungsplan）は、建築の用途・形態、建築敷地、敷地内の土地利用、細街路の形態・位置などについて詳細かつ空間的に規制することが可能な制度として、日本でも注目され最近多くの研究

がおこなわれている(日笠・成田他, 1977など)。しかし日本の土地利用規制・建築規制についてのコンセンサスのレベルは、今ただちにこのような制度を導入することが可能な程の水準にはとても達していない。まず大切なことは、日本における建築、建築敷地、街区環境に関する規定として、現在ある地域地区制、建築協定、その他の制度について検討し、その発展の可能性について考え、それを適用してゆく中でコンセンサスのレベルを高め、地区詳細計画の様な制度の導入可能性についても検討してゆくことであろう。

5-1 我国における地域地区別の発展と市街地形成の計画化への適用

日本の地域地区制の発達史については高見沢(1977)、日笠・日端(1978)などのすぐれた研究があるので、ここではそれらの論文でふれていない点として、戦前の日本の植民地における地域地区制度および1950年建築基準法制定前後の法改正論議などを若干おぎなうて、全体としての流れを見ておくにとどめたい。

日本で用途地域制が制度化されたのは1919年市街地建築物法によってであり、この法律は法の目的も用語の定義もなく、いきなり第1条から第4条までを用途地域制の規定にあてていて、この法制定に先だって、日本建築学会が東京市の依頼を受けて策定した「東京市建築条例案」が防火地区制はあるものの用途地域制はなく、ほとんど単体規定ばかりであったのとは大きく相違していた。当時用途地域制を必要とした状況としては、主として工業の無統制な発展があったと思われる。このことは大阪府における1880年代の工業立地制限に関する府令および「市区改正ノ計画ヲ請フノ建議」などからも伺われる(高見沢, 1977)が、1911年頃の名古屋市市区改正調査委員会へ阪本市長が送った意見書の中にも工業地・商業地の立地計画の必要性にふれ、同委員会の検討項目の中に「市内を商業地区、工業地区、住宅地区に分別する要否を決定すること」があった(名古屋市建設局, 1957)のも、名古屋の急速な工業化を背景とした動きであった。法制化された規制内容も、用途規制は工業に着目し、その業種・規模別の立地規制を地域制としておこなうものというて良い。形態規制も住居地域には面積地域制として10分の6の建ぺい率制限と高度地区制として20mの絶対高さ制限があった程度にすぎない。しかも指定状況も法制定10年後の1930年の時点で都市計画法適用都市の28%でしか用途地域制は指定されておらず、その内容も、事実上建築用途規制がないというて良い程ゆるい規制の工業地域および未指定地域が、大阪都市計画区域でその55%、東京都市計画区域でも34%をしめていた。

1936年「満洲国」都邑計画法は第17条で「都邑計画区域に於て住居地域、商業地域、工業地域ヲ指定スルコ

トヲ得」と国内の市街地建築物法第1条と同様な規定を設けており、用途規制は市街地建築物法とほとんど同じであったが、形態規制は施行規則16条で住居地域に対しては建ぺい率10分の4、のべ建築面積(容積)率10分の7以内という厳しい制限を加えた。特に注目されるのは、施行規則16条の但し書きで工業地域内(建ぺい率10分の6、のべ建築面積率10分の30以内)でも住居専用建物には住居地域としての制限を加えたこと、施行規則17条で住居地域外でも建築物の居室面積の総和は敷地面積の10分の7を超えられないと規定していたことである(法文は「満洲建築雑誌」18巻9号による)。これと同様の規定(住居地域外にある住居の建ぺい率制限の強化)は国内市街地建築物法にもあったが法適用前に削除されたという(高見沢, 1977: 159)。1938年に市街地建築物法が改正され、空地地区制・専用地区制が制度化された。敷地内空地の最小限度を決める制度は1931年の改正で設けられていたが、余り使われなかった。1938年改正で設けられた空地地区制は、おりから防空の強化という観点が都市計画の中で重視される中で広汎に指定が行なわれたといわれる(高見沢, 1977: 161)。しかし、空地地区の指定により、既に過密化された既成市街地の防空性能が高まることが期待されたわけではなく、むしろ新市街地形成の秩序化の有力手法として考えられていたといえよう。例えば、都市計画東京地方委員会の高橋登一は、東京大都市域内の内環状空地帯(連担市街地を囲繞する位置に設定される)と外環状空地帯の間を「建築地区」と称し「健全な市街地を構成せしめることが肝要」な地区と考へ「予め土地区画整理、空地地区指定等の都市計画的措置を構」ずるべきであるとのべている(高橋, 1943)。

1942年「満洲国」都邑計画法の地域地区制と建築形態規制は戦前においては最も詳細なものであった(秀島, 1954 a; 同1954 b)と思われる。住居系地域制をとっても、基本地域制の住居地域に簡別地区、集合地区、特別地区を重ねて指定することが出来、簡別地区は簡別住宅(一戸建住宅)のみが許容され、特別地区が指定されると商工業建築はその区域内にしか建築出来ないなど、かなりの水準の純粋地域制をとっていた。又、形態規制も、4割から36割の容積街区制を指定することが可能になっており、空地に関しては市街区域は基本的に4割空地(建ぺい率6割)を全域にかけ、これに空地率5割ないし8割の空地街区制を重ねられるようになっていた。さらに高さ制限として3種づつの最高限高度、最低限高度街区制をもつほか、住居地域における隣地境界線からの外壁後退距離(2m)の原則的全面適用、最小限建築敷地面積、建築線、並列線(壁面線に相当)などの規定もそなえており、形態規制に関しても極めて水準の高いものであった。

戦後、1950年に市街地建築物法が廃止され、建築基準

法が制定されたが地域地区制・形態規制に関してはほとんど変更は加えられなかったといつて良い。しかし、その後における検討の中では多くの新しい論点が出されていた。一般的な意味での用途地域制純化論の他に大都市・中都市・小都市別に用途地域制を変える案、新市街地の地域制を既成市街地の現状維持目的の地域制から分離して強化させようという議論などが出されていたといわれる。特に新市街地形成における地域地区制の機能を、既成市街地の地域地区制とは別のものとみなす考え方は、その後現在に至るまで採用されてはいないが、問題の本質をついた議論であった。この過程でまとめられた地域地区制試案は幾つかあったようだが、これらを通じての共通点は次のようなものだった（建築学会都市計画委員会における秀島氏資料による）。①都市計画区域内の土地を市街区域と農林区域（又は農林業区域）の2種に区分する。②用途地域は10～15種の純粋地域制とする。③敷地の最小限度をきめる最小限宅地地区を設ける。④建ぺい率、高さ制限等は地域制と結びつけて全面的選択指定制をとる。

1970年建築基準法の地域地区制は8種の基本地域制、建ぺい率・容積率の全面的選択指定制、一種住居専用地域の10mを除く絶対高さ制限の撤廃など、制度的にも従来の法制よりも緻密化された。また、住民の地域地区制に対する関心も日照権をめぐる住民運動などを通じて強化されており、都市計画法の住民参加規定を通じて地域地区指定替えにも一定程度反映した（高見沢・中林, 1973）。

しかし、新市街地形成の計画化手法として考えた場合、現行地域地区制には（というより本来地域地区制にはというべきかもしれない）次の様な点で不十分な点があり改善の必要がある。①新市街地形成を規制する地域地区制と既成市街地に適用する地域地区制とを同一制度によったため、既成市街地の水準の低さに影響されてより高い目標水準の規定をもち込み得なかった。例えば、第一種住居専用地域は、一戸建住宅も共同住宅も一定の併用住宅も共に可能な用途制限になっているが、新市街地形成を考える場合には「一戸建専用住宅地域」というような制限が必要であり、かつ可能であろう。②各地域制ごとの建ぺい率・容積率の選択の幅が小さい。特に問題とされたのは第二種住居専用地域で、建ぺい率は10分の6のみ、容積率は10分の20, 30, 40のいずれかという規定になっていた。新市街地形成の場合、土地利用計画上で将来土地利用の用途面の可能性を拡大しようとする、同時に形態的にも大幅に緩和されてしまうことになる（この点は1977年施行の改正で一おう改善された）。③最小限画地制度を採り入れなかったばかりか、最小限画地規制に一定程度効果があった「 $-30m^2$ 」規定、即ち、住居地域等の場合敷地面積から $30m^2$ を差引いてから建べ

い率制限の数値をかけるいわゆる基礎控除方式のやり方まで廃止されてしまった。この規定の廃止は、建ぺい率違反が多いという理由から緩和措置として行なわれたものとされているが（日笠・日端, 1978: 130—132）新市街地形成を含めてこの規制が適用されなくなった結果、 $100m^2$ を下まわる様な過小画地規模の実現に道を開いたことは疑いがない。④地域の実状、住民の意向、地方自治体の行政能力などの状況に応じて、より多様な、より緻密な地域地区制の運用が出来る可能性が充分に与えられているとはいえない。条例、都市計画決定に制限内容が委任されている範囲とその可能性については高見沢（1977: 276—279）の検討があり、或程度の可能性があるとされている。また東京、横浜などの高度地区の都市計画決定、東京の建築安全条例、横浜の建築条例など一定の実績と効果をあげているものも少なくない。しかし、用途規制の細分純粋化、最小限画地制限、建ぺい率・容積率の規制強化については地方自治体の条例による運用は困難であるとされている。又、特別用途地区は都市計画法8条1項三号および同法施行令3条に規定された10種に限られているが、地方自治体はその地域の実状に応じた特別用途地区を導入する道も開かれていて良いのではないだろうか。

5-2 建築協定等の「協定方式」が市街地形成の計画化に対して持つ意義について

建築協定制度については高見沢（1974）や、日笠他（区画整理課, 1977 a）の研究があり、その内容、実例についてはほぼ余すところなく検討されているので、ここでは新市街地形成の計画化に関して持つ意義と、その将来性について簡単にふれるに止めたい。

建築協定の成立事例は若干の例を除いて新市街地形成に際しての事例であり、それも比較的質の高い一戸建住宅用地分譲又は建売住宅の「協定付分譲方式」である。したがって、建売住宅では建てられた時の建築形態を、宅地分譲では想定された建築形態を保全する目的をもって設定されるが、購入者に建築協定の意義と必要性が充分意識されているかどうか疑はしい。

しかし建築協定は、建築基準法の用途地域等の規制をこえて用途の細分純粋化を規定出来る唯一といえる制度（1961年に用途規制が追加された）であり、この意義は大きい。また最近宅地の再分割禁止の規定をもつものも出て来ている。特に建築協定は、単に建設の過程だけでなく出来上がった市街地の水準を保全するという効果を持つことは重要である。

協定方式には建築基準法にもとづく建築協定、都市緑地保全法による緑化協定など法律に裏づけられたものその他、いわゆる任意協定として「環境協定」「まちづくり協定」などの実例があるが（高見沢, 1977: 249—267）

さらに地方自治体と土地権利者等との間に将来の開発内容・方式についてとりかわす「開発協定」のようなものも考えられている（都市計画設計研究所，1978：126）。

協定方式に関する今後の検討課題としては、①建築協定、緑化協定の広汎な適用を可能にするための検討。例えば宅地開発指導要綱、開発許可制の運用に当って建築協定、緑化協定の設定を奨励し、場合によっては義務づけること。開発許可を申請する場合は予定建築物の用途を決めることになっているが、用途地域が決められている地域では実際に建築確認する場合は、用途地域制が規準となる。したがって開発許可申請の条件を厳密に守らせるには申請内容が担保されるような建築協定を義務づけることが適切である。市街化区域の開発許可にも都市計画法41条42条を適用すべきだという考え方もあるが、当面、建築協定の方が規制範囲が広くとれる可能性がある。②区画整理と建築協定の連携を図ること。③図面化した建築協定の試み。いままでの建築協定は、ほとんどの例で協定内容は文章化されており、例外的に併用住宅を認める区画を図示した例があるという（高見沢，1977：202）。しかし、協定内容をより即地的に厳密にするために協定内容を図面化することが試みられて良い。特に単一住戸形式、単一用途、単一形態規制ではなく、位置、前面道路、区画条件等に応じて規定に幅を持たせようとする場合には図面化した建築協定が有用であろう。また、この試みは西独地区詳細計画のような制度の導入の先導的試行の性格を持つであろう。④地方自治体と土地所有者および土地所有者相互の開発協定。一定規模以上の土地を持ち、将来その土地を開発する可能性ある地権者相互あるいは自治体を加えた開発協定を結ぶ方式は、提案としては今までも示されたことがある。協定内容としては建築協定、緑化協定に含まれる内容の他に道路位置指定、排水路等に関する図面化された協定、地方自治体側の整備投資の計画などがあげられよう。開発協定方式は基盤整備のない広い区域に対して行なわれるべき方式ではなく、一定の基盤整備ある区域例えば骨格区画整理済の大街区のビルトアップ過程、相当市街化の進んだ地域内の残存空地地に対するものと考えられる。

6 新市街地形成の計画化について

以上、新市街地の計画化の手法を3つに大別しその各々について、その手法的発展の経緯と、現在の制度化と運用の状況およびその改善の方向について述べて来た。これらの手法の全体的発展の段階を国内につきみれば、1919年の都市計画法及び市街地建築物法制定時の都市計画としての土地区画整理・用途地域制の制度化、建築敷地の条件としての建築線・接道義務の導入を第一の時期とし、1930年代の地方計画論の台頭にはじまる緑地

帯・農業地域制をめぐる論議、土地区画整理・「建築線区画整理」の広汎な実施、空地地区制の導入などを第2期、敗戦直後から建築基準法制定前後までの緑地地域制の導入と地域地区制の改訂をめぐる論議を第3期、1967年の宅地審議会第6次答申から1968年都市計画法制定と1970年建築基準法改正に至る期間を第4期と考えることが出来る。この4つの時期において新市街地形成の計画化に関する論議が特に進み、制度の検討・改訂がおこなわれた。この流れからすれば現在は、1968年都市計画法制定後10年を経て、新市街地形成の計画化に関する第5の集中的検討期となっている。したがって現在多くの研究者が様々な場で論議をし、提案をおこなっている時期であるが、この論文のまとめとしても1つの整理を試みてみよう。

新市街地形成の計画化に関しては、次の4つの原則をまず確認する必要がある。①計画のないところに開発なしの原則。②地域の実状（計画当局等の計画的能力を含む）に応じた計画化手法の採用。全国一律方式でなく、手法の選択的適用を考える。③開発規模に応じた開発規制方針の採用。④住宅政策も含めて新市街地形成の計画水準を従前の市街地形成より高く定め、実現する対策の確立。

以上につき若干敷衍すると、①計画のないところに開発なしの原則の確立がないことは、いわば日本の都市計画、とくに土地利用計画における根本的欠陥ともいえる点である。土地所有には全面的、無制限な土地利用の自由があって「計画」がこれに制限を加えているという立場にたてば、計画のないところは、本来の無制限の土地利用が認められることになってしまう。少なくとも都市的土地利用に関しては土地そのものに本来的にあらゆる利用の可能性が備わっているのではなく、公共・公益施設および他の土地利用との関係において或る利用の可能性が生じて来ると考えるべきである。その意味で、新市街地形成の計画化とは、計画によって土地利用と市街地形成の可能性を計画的に附与することに他ならない。②地域の実状に応じた計画化手法の適用に関してまず第1に強調しなければならないのは、新市街地形成の計画化手法と既成市街地の更新過程などの計画手法とははっきり区別しなければならないことである。過去において多くの手法がこの区別をあいまいにすることで実効あるものと成り得なかった。新市街地形成についても、居住地としての基盤整備が行なわれているかどうかで大別される。基盤整備が行なわれて、なおかつ市街地化がおこなわれていないのは主として区画整理地区に見られ、ここではビルトアップの計画化が課題となる。基盤整備が行なわれていない地区には、かなり広い区域にわたる未市街化区域と、既スプロール地域の数ha程度の空地の場合とがある。いずれも、いかにしてまたいかなる負担で

公共・公益施設整備を計画的におこなうかが課題である。③開発規模に関しては、現在のように唯一つの基準で開発許可対象と許可対象外に区分するのは適切ではない。⑦一つの開発単位として、根幹の公益施設を含めて計画的整備がおこなえる規模、④一定の規模以下で、地域において整備される公共公益施設に依存せざるを得ない規模の開発、⑧その中間的な規模の開発で、適切な誘導方法をとることによって良好な市街地形成の一部となり得るもの、という段階において考えることが適切であろう。④新市街地形成の計画化に当って高い水準を目指すと共に常に批判として出て来るのが、宅地又は住宅供給の不活性化あるいは高価格化をまねくという点である。この点は、本来、土地・住宅政策の問題である。規模が小さくても、質が低くても、過密でも遠隔地でも、高負担でも一戸建持家を獲得させさえすれば住宅問題が解決したとする政策は誤りである。都市問題に「つけ」をまわして形式的に帳じりをあわせたに過ぎないし、住要求も充足されてはいない。少くとも新しい住宅・住宅地供給に関しては住要求を満し得る水準のものにしなければならぬし、そのため高価格になるとすれば住居形式の選択、公的資金の導入で対処すべきであって質を下げた糊塗すべきではない。

さらに、これらをやや箇条書き的にまとめるならば①一定規模以下の開発行為(建築行為も含む)は連担市街地内又は、区画整理等の基盤整備済の地域に限定し、建築・建築敷地・街区環境について厳しい規制を適用する。②市街化区域内の未市街化地域(一定基準で他区域と区域区分する、いわゆる二重線びき)では計画的大規模開発行為のみを認め、面的に居住地基盤整備をおこなう。面的整備を急速に行なう必要のある地域に関しては骨格的区画整理による。その後の市街化過程の規制には建築協定、開発協定などの「協定方式」、建築基準法の建築・建築敷地に関する規定の強化で対処する。③既スプロール地域内の小規模未市街化地に対しては、当面市街化を抑制し計画的ビルトアップをはかる地域地区を創設指定し、地区の土地利用・市街地形成・公共施設整備等に関する地区整備計画を樹て、これに適合する開発行為のみを許可することとする。開発許可条件は建築協定等により将来にわたって担保できるようにする。以上のようになるであろう。

おわりに

本稿では、新市街地形成にともなう開発費用とその負担の問題、良好に形成された市街地の計画水準の維持・管理・運営の問題については充分ふれなかった。この点は、都市研究センターの「大都市居住の諸問題」プロジェクトの多摩地区総合調査の中で、1978、1979の両年度

にわたって行なう調査で追求してみたいと思っている。

なお、本稿をまとめるに当って、建設省都市計画課等の調査と関連して設けられた「新市街地整備計画調査委員会」「同懇談会」および「都市計画中央審議会総合部会総合的市街地整備分科会」における討議に参加したことにより有益な示唆が得られたことを感謝したい。

文献一覧

伊東五郎

1932 「警視庁における建築線指定の状況」『建築雑誌』46巻553号 pp. 55～66

1933 「警視庁に於ける建築線指定の状況」『都市公論』16巻6号 pp. 99～102

池田孝之

1978 a 「都市周辺地域における土地利用変動の地域的特質」『建築学会論文報告集』272号

1978 b 「市街地周辺地域における小規模住宅地開発の集積による市街地形成の問題点と対応」『総合都市研究』No. 4

池口 凌

1940 a 「東京に於ける最近の建築線指定傾向」全国都市問題会議(編)『本邦都市発達の動向と其の諸問題(下)』pp. 1～34.

1940 b 「建築行政に於ける土地関係の諸問題」全国都市問題会議(編)『本邦都市発達の動向と其の諸問題(下)』pp. 35～48

石田頼房

1958 「緑地地域における住宅建設」『建築学会論文報告集』60号

1960 『大都市周辺地域における散落状市街地の規制手法に関する研究』

1968 「大都市圏の発展と計画」都立大学都市研究会(編)『都市構造と都市計画』東大出版会 pp. 621～664

1973 a 「都市計画の決定過程と住民参加」日本行政学会(編)『政策決定と公共性』勁草書房 pp. 174～214

1973 b 「日照確保の問題と自治体行政」『日本の科学者』No. 68 pp. 2～6

1978 「日本における市街化抑制のための地域制の発展—1945年まで」都立大学都市計画研究室(編)『都市計画と居住環境』pp. 181～202

石田頼房・前田尚美

1976 「住宅公団の宅地開発事業と宅地の市街化に関する研究」『住宅公団調査研究期報』No. 50

岩見良太郎

1978 『土地区画整理の研究』自治体研究社

小栗忠七

1935 『土地区画整理の歴史と法制』 巖松堂書店

鎌倉市

1975 『居住環境についての調査報告書』

区画通信編集部

1977 「区画整理区域に農業団地」『区画通信』88号

区画整理課（建設省）

1977 a 『区画整理地区の計画的建築誘導』

1977 b 『土地区画整理事業施行地区における計画的な市街化促進の方策に関する調査』

建築学会

1972 『近代日本建築学発達史』 丸善

沢田三郎

1977 「大都市周辺における小規模宅造の実態調査」『住宅』26巻1号

高橋登一

1940 「大都市の疎開方策について」『都市問題』37巻1号

高見沢邦郎

1974 「居住地環境の保全と建築協定」『都市計画学会論文報告集』9号

1977 『既成住宅地の更新過程と居住環境保全のための規制的計画手法に関する研究』

高見沢邦郎・中林一樹

1973 「地域地区指定替えと住環境の保全」『住宅』22巻8, 9号

高見沢邦郎・中林一樹・池田孝之

1977 「既成住宅における建売住宅の実態について」『住宅』26巻5号

巽研究室（京都大学）

1976 『住宅公園区画整理事業区域のビルトアップ過程に関する調査研究』

地域社会計画センター

1978 『農業集落土地利用動向調査モデル調査報告書』

都市計画学会

1962 「大都市周辺地域の開発・規制に関する研究」『都市計画』34・35号

都市計画設計研究所

1978 『新市街地整備と地区計画』

中村 綱

1938 「建築線指定の妙味」『都市公論』21巻7号

名古屋市建設局

1957 『名古屋都市計画史(上)』

日本住宅公団

1975 『住宅公団20年史』

波多野憲男

1978 a 「二段階的区画整理論」都立大学都市計画研究室(編)『都市計画と居住環境』pp. 131~140

1978 b 「土地区画整理による市街地形成の実態と今後の方向」『総合都市研究』4号

日笠端・成田頼明他

1977 『西ドイツの都市計画制度と運用』日本建築センター

日笠端・日端康雄・他

1978 『住宅市街地の計画的制御の方策に関する研究』第一住宅建設協会

秀島 乾

1954 a 「新都邑計画法の立案について」『建築学会関東支部梗概集』第16回

1954 b 「都邑計画基準の構成」『建築学会関東支部梗概集』第16回

村松紀明

1978 「進行する小規模開発」都立大学都市計画研究室(編)『都市計画と居住環境』pp. 141~158

山口周三

1970 『イギリスの都市計画』至誠堂

緑地地域研究会

1956 『緑地地域の設定基準に関する研究』